Legislative Summary LS-482E

BILL C-11: THE PUBLIC SERVANTS DISCLOSURE PROTECTION ACT

David Johansen
Law and Government Division

18 October 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-11

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	8 October 2004	First Reading:	
Referred to Committee:	18 October 2004	Second Reading:	
Committee Report:	27 September 2005	Committee Report:	
Report Stage and Second Reading:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
A. Chronology	2
B. Highlights	3
DESCRIPTION AND ANALYSIS	5
A. Preamble	5
B. Short Title and Interpretation	5
C. Amending the Schedule	7
D. Promoting Ethical Practices	7
E. Code of Conduct	7
F. Wrongdoings	8
G. Disciplinary Action	8
H. Disclosure of Wrongdoings	8
1. Disclosure to Supervisor or Senior Officer	8
2. Disclosure to the President of the PSC	9
3. Disclosure to the Secretary of the Treasury Board	10
4. Application of Clauses 12 to 14	10
5. Disclosure to the Public	10
6. Exception to Disclosure – Persons Permanently Bound to Secrecy	10
7. Exception to Disclosure – Dissemination of News by Journalists with the CBC.	11
I. Protection of Public Servants Making Disclosures	11
J. President of the PSC	13
1. President's Duties	13
2. Restrictions on President's Powers	14
3. President's Right to Refuse Wrongdoing Disclosure	14
4. Staff and Facilities	14
5. Delegation of President's Powers and Duties	15
6. Purpose of President's Investigations	15
7. Notice to Chief Executive and Others When Commencing an Investigation	15

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

8. Opportunity to Answer Allegations 16
9. Access to Facilities, Offices, etc. 16
10. Powers of the President 16
11. Exception to Clauses 29 and 30 17
12. Canadian Broadcasting Corporation 17
13. Self-incrimination 17
14. President's Power to Investigate Other Wrongdoings 17
15. Investigations Involving the Obtaining of Information From Outside the Public Sector 18
16. Remittal of Information to Appropriate Authorities 18
17. Reports 18

K. Prohibitions 20

L. Confidentiality 20

M. Legal Protection 21

N. General Provisions 21

O. Obligation of Excluded Organizations 23

P. Five-year Review 23

Q. Amendments 23

R. Coming Into Force 24

COMMENTARY 24

105-07467/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-11: THE PUBLIC SERVANTS DISCLOSURE PROTECTION ACT*

BACKGROUND

On 8 October 2004, Bill C-11, the Public Servants Disclosure Protection Act, was introduced in the House of Commons by the Hon. Reg Alcock, President of the Treasury Board of Canada. The bill establishes a legislative mechanism for the disclosure of wrongdoing in the federal public sector, including Crown corporations and other public agencies, and protects public servants in those departments and organizations who in good faith disclose wrongdoing.

A government press release issued on the same day the bill was introduced noted that the bill is an important part of the federal government's broader commitment to ensure transparency, accountability, financial responsibility and ethical conduct in the public sector.

The bill is the second government bill to deal with the subject of disclosures of wrongdoing (i.e., whistleblowing) by federal public servants generally, the earlier one, C-25,[1] having died on the *Order Paper* with the dissolution of Parliament. Bill C-11 includes many of the features of its predecessor bill, but it also includes significant revisions in response to concerns expressed by stakeholders about the previous bill. In addition to the two government bills, there have been numerous private Members' bills on the subject.[2] Bill C-11 is the culmination of a number of events that have transpired over the past several years, as outlined below.

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effectun less and until they are passed by both Houses of Parliament, receive royal assent, and come into force.

(1) For a Legislative Summary of Bill C-25, see: David Johansen, *Bill C-25: the Public Servants Disclosure Protection Act*, LS-476E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 2 April 2004.

(2) For examples of private Members' bills on the subject, see: David Johansen, *Bill S-6: Public Service Whistleblowing Act*, LS-430E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 8 October 2002.

A. Chronology

December 1996 – The Task Force on Public Service Values and Ethics, in its report entitled *A Strong Foundation* (commonly referred to as the Tait Report) recommended that "the Government and Parliament of Canada should adopt a statement of principles for public service, or a public service code," including a strong disclosure mechanism, to enable employees to voice concerns "about actions that are potentially illegal, unethical or inconsistent with public service values, and to have these concerns acted upon in a fair and impartial manner."

30 November 2001 – The Treasury Board adopted a *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (commonly referred to as the Internal Disclosure Policy),[3] which requires that deputy heads of those government departments and organizations that are listed in Part I, Schedule I, of the *Public Service Staff Relations Act* (in respect of which the Treasury Board is the employer) designate a senior officer responsible for receiving information about alleged wrongdoing in the workplace. As well, the policy created the position of a Public Service Integrity Officer, a neutral third party available to deal with disclosures that an employee believes cannot be raised internally, or that have not been adequately dealt with by the department. Reprisals for disclosures in good faith are prohibited under the policy.

1 September 2003 – The *Values and Ethics Code for the Public Service*, previously announced by the President of the Treasury Board, came into effect and became a condition of employment in the federal public service. A breach of the Code was added as one of the grounds for disclosure of wrongdoing in the Internal Disclosure Policy.

15 September 2003 – The first Annual Report (2002-2003) of the Public Service Integrity Officer recommended a legislative regime for the disclosure of wrongdoing in the entire federal public sector, including Crown corporations. This recommendation was supported by the Auditor General in her 2003 Report, based on her Office's own analysis of the current Internal Disclosure Policy.

29 September 2003 – The President of the Treasury Board announced the formation of a working group to examine the whistleblowing issue within the federal public sector, and the feasibility of enacting legislation on the subject.

---

(3) For further information (including references to appropriate Web sites) concerning the Internal Disclosure Policy and subsequent developments leading up to Bill C-11's predecessor, Bill C-25, the Public Servants Disclosure Protection Act, see: David Johansen, *Protection for Federal Public Service Whistleblowers: Government Policy and Recent Developments*, PRB 01-21E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 11 February 2004.

7 November 2003 –	The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates tabled its Thirteenth Report, entitled *Study of the Disclosure of Wrongdoing (Whistleblowing)*. The report recommended that the federal government enact legislation to facilitate the disclosure of wrongdoing by workers in the federal public sector and to protect them from employment reprisals.
30 January 2004 –	The Report of the Working Group on the Disclosure of Wrongdoing recommended a new, legislated, regime for the disclosure of wrongdoing in the federal public sector, including Crown corporations.
31 January 2004 –	The Hon. Denis Coderre, then President of the Queen's Privy Council and Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, welcomed the Working Group's report, saying that public sector whistleblowing legislation was a top priority and that he intended to take a proposal to Cabinet for approval.
10 February 2004 –	As part of the federal government's response to the Auditor General's 2003 Report tabled in the House of Commons on the same day, Mr. Coderre announced that the government would introduce whistleblowing legislation no later than 31 March 2004.
22 March 2004 –	Mr. Coderre introduced Bill C-25, the Public Servants Disclosure Protection Act, in the House of Commons.
April-May 2004 –	The House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates heard testimony on Bill C-25.
23 May 2004 –	Bill C-25 died on the *Order Paper* with the dissolution of Parliament.
8 October 2004 –	The Hon. Reg Alcock, President of the Treasury Board of Canada, introduced Bill C-11, the Public Servants Disclosure Protection Act, in the House of Commons.

B. Highlights

The highlights of the bill are that it:

- contains a preamble that commits the government to establishing a Charter of Values of Public Service that should guide public servants in their work and professional conduct;
- generally applies to the entire federal public sector, including Crown corporations;
- requires the Treasury Board to establish a code of conduct applicable to the federal public sector;

- defines wrongdoing as: the contravention of relevant laws; the misuse of public funds or assets; gross mismanagement in the federal public sector; an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons or to the environment; a serious breach of the code of conduct; and the taking of a reprisal against a public servant;

- defines a reprisal as any disciplinary action taken against a public servant because he or she made a wrongdoing disclosure in good faith, including: the demotion of the person; termination of employment; the taking of any measure that adversely affects the employment or working conditions of the person; or a threat to do any of those things;

- requires each chief executive responsible for a portion of the federal public sector to establish an internal disclosure mechanism, including the appointment of a senior officer to receive and act on wrongdoing disclosures;

- ensures that there is an additional avenue for disclosures, where necessary, by providing for a neutral third party, the President of the Public Service Commission (hereinafter referred to as the President of the PSC, or the President), to receive disclosures;

- empowers the President of the PSC to investigate alleged wrongdoings and make recommendations to chief executives concerning measures to be taken to correct wrongdoings, and to review reports on measures taken by chief executives in response to those recommendations;

- gives the President of the PSC investigative powers equivalent to those of a commissioner under Part II of the *Inquiries Act*, and permits the President to set deadlines for chief executives to respond to recommendations;

- obligates the President of the PSC to report annually to Parliament through the designated Minister, and permits the President to make special reports to Parliament at any time;

- requires chief executives and the President of the PSC to protect the identity of public servants involved in the disclosure process and the confidentiality of information collected in relation to disclosures, in accordance with other applicable federal statutes and in a manner that ensures that the right to procedural fairness and natural justice of all persons involved in investigations is respected;

- empowers the President of the PSC to investigate reprisal complaints from public servants and permits them to have their complaints dealt with by the appropriate board or tribunal that already has a mandate to address staff relations and workplace issues; and

- allows for appropriate disciplinary action, including termination of employment, for public servants who commit a wrongdoing; this is in addition to, and apart from, other sanctions provided by law.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Preamble

The bill includes a preamble that recognizes that the public service of Canada is an important national institution that is part of the essential framework of Canadian parliamentary democracy. Among other things, the preamble notes that public servants owe a duty of loyalty to their employer and enjoy the right to freedom of expression as guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and that the bill strives to achieve an appropriate balance between those two important principles. The preamble commits the government to establishing a Charter of Values of Public Service that should guide public servants in their work and professional conduct. It is likely that the values will draw upon the value statement in chapter 1 of the existing *Values and Ethics Code for the Public Service*. However, the charter will apply more broadly in that it will cover employees not only in the federal public service but in all of the federal public sector. The charter is in addition to, and separate from, the code of conduct that the bill requires the Treasury Board to establish for the federal public sector.

B. Short Title and Interpretation

The bill is entitled the Public Servants Disclosure Protection Act (clause 1).

Clause 2 contains a number of definitions for purposes of the bill, including those for "protected disclosure," "public sector," "public servant," and "reprisal."

A "protected disclosure" is defined to mean a disclosure that is "not frivolous, vexatious or made in bad faith" and that is made by a public servant:

- in accordance with clause 12 (disclosure to supervisor or senior officer); 13 (disclosure to the President of the PSC); 14 (disclosure concerning the Public Service Commission may be made to the Secretary of the Treasury Board); or 16(1) (disclosure to the public);
- in the course of a parliamentary proceeding;
- in the course of a procedure established under any other federal statute; or
- when lawfully required to do so.

"Public sector" is defined to mean the departments and other portions of the public service of Canada named in Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*, the bodies named in Schedules I.1, II and III to the *Financial Administration Act*, and the additional Crown corporations and other public bodies set out in the schedule to the bill.

Because of security concerns, the definition of "public sector" does not include the Canadian Forces, the Canadian Security Intelligence Service, the Communications Security Establishment and the RCMP in relation to members and special constables and persons employed by the RCMP under terms and conditions substantially the same as those of a member. Accordingly, the procedures set out in the bill for the disclosure of wrongdoings do not apply to the above organizations. However, by virtue of clauses 52 and 53, these organizations are required to establish comparable procedures. The relevant clauses are discussed under heading "O. Obligation of Excluded Organizations."

In short, the definition of "public sector" for purposes of the bill means that Crown corporations and public agencies are brought within the ambit of the new disclosure regime set out in the bill. The existing Internal Disclosure Policy applies only to public servants working in departments and agencies listed in Part I of Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*, often referred to as the "core public service." Those individuals and their institutions come under the purview of the Treasury Board as corporate employer.

A "public servant" is defined to mean every person employed in the "public sector" as defined above.

"Reprisal" is defined to mean any of the following measures taken against a public servant, by reason that the public servant has made a "protected disclosure" or has, in good faith, cooperated in an investigation carried out under the bill:

- disciplinary measure;
- demotion;
- termination of employment;
- any measure that adversely affects the employment or working conditions of the public servant; or
- a threat to take any of the above measures.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Amending the Schedule

A schedule is included at the end of the bill listing a number of Crown corporations and other bodies that, along with the departments, Crown corporations and public bodies that fall within other parts of the definition of "public sector" in clause 2, are also included within the definition for purposes of the bill. Clause 3 permits the Governor in Council to, by order, amend the schedule by adding or deleting the name of any Crown corporation or other public body.

D. Promoting Ethical Practices

Clause 4 requires the Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada to promote ethical practices in the public sector and a positive environment for disclosing wrongdoings by disseminating information about the bill by appropriate means.

E. Code of Conduct

Clause 5 requires the Treasury Board to establish a code of conduct applicable to the public sector, and before the code is established, the Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada must consult with the employee organizations certified as bargaining agents in the public sector. The previous bill did not include a requirement to consult bargaining agents in the development of a code of conduct. The Minister must cause the code to be tabled before each House of Parliament at least 30 days before it comes into force.

However, pursuant to clause 6, chief executives (defined in clause 2 to mean the deputy head or chief executive officer of any portion of the public sector) may go further and establish their own codes of conduct for that portion of the public sector for which they are responsible. The codes must be consistent with the Treasury Board code. The provision permits chief executives to adapt the code of conduct to the needs of their particular organizations.

F. Wrongdoings

Clause 2 defines a "wrongdoing" for purposes of the bill as any of the following wrongdoings referred to in clause 8:

- a contravention of a federal or provincial Act or regulation, if the contravention relates to the official activities of public servants or any public funds or assets;
- the misuse of public funds or assets;
- a gross mismanagement in the federal public sector;
- an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons or to the environment;
- a serious breach of a code of conduct established under the bill; and
- the taking of a reprisal against a public servant.

G. Disciplinary Action

Clause 9 provides that, in addition to, and apart from, any other sanction provided by law, a public servant is subject to appropriate disciplinary action, including termination of employment, if he or she commits a wrongdoing.

H. Disclosure of Wrongdoings

1. Disclosure to Supervisor or Senior Officer

Each chief executive must establish internal procedures to manage disclosures of wrongdoings in the portion of the public sector for which the chief executive is responsible. He or she must also designate a senior officer to receive and act on such disclosures (in accordance with the code of conduct that must be established by the Treasury Board). The senior officer may be from another portion of the public sector. There is an exception in that the above does not apply if the chief executive has, after giving notice to the Public Service Human Resources Management Agency of Canada, declared that it is not practical to designate a senior officer given the size of that portion of the public sector (clause 10).

According to clause 11, each chief executive must:

- subject to any other federal statute and to the principles of procedural fairness and natural justice, protect the identity of all persons involved in the disclosure process; and
- establish procedures to ensure the confidentiality of information collected in relation to disclosures of wrongdoings.

The bill, in clause 12, authorizes a public servant who believes that he or she is being asked to commit a wrongdoing, or who believes that a wrongdoing has been committed, to disclose the matter to his or her supervisor or the senior officer designated for the purpose by the appropriate chief executive.

2. Disclosure to the President of the PSC

Clause 13(1) states that a public servant may disclose a matter to the President of the PSC if:

- the public servant believes on reasonable grounds that it would not be appropriate to disclose the matter to his or her supervisor, or to the appropriate senior officer, by reason of the subject-matter of the wrongdoing or the person alleged to have committed it;
- the public servant has already disclosed the matter to his or her supervisor or the appropriate senior officer and is of the opinion that the matter has not been appropriately dealt with; or
- the portion of the public sector in which the public servant is employed is subject to a declaration made by the chief executive under clause 10.

The language in clause 13(1) has been altered from the equivalent clause in the predecessor bill, C-25. Many felt that the language used in Bill C-25 required public servants to use their organization's disclosure mechanism first. The intent of the new wording in Bill C-11 is to clarify that public servants can choose to go directly to the President of the PSC, if it is not appropriate to use the internal disclosure mechanism first.

Nothing in the bill authorizes a public servant to disclose to the President of the PSC a Cabinet confidence in respect of which section 39(1) of the *Canada Evidence Act* applies or information that is subject to solicitor-client privilege. The President may not use the confidence or information if it is disclosed (clause 13(2)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Disclosure to the Secretary of the Treasury Board

A disclosure that a public servant is entitled to make under clause 13 to the President of the PSC that concerns the Public Service Commission may be made to the Secretary of the Treasury Board. The Secretary of the Treasury Board has, in relation to that disclosure, the powers, duties and protections of the President of the PSC under the bill (clause 14).

4. Application of Clauses 12 to 14

Clause 15 provides that clauses 12 to 14 apply notwithstanding:

- section 5 of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, to the extent that that section relates to obligations set out in Schedule 1 to that Act relating to the disclosure of information; and
- any restriction created by or under any other federal statute on the disclosure of information.

5. Disclosure to the Public

Clause 16(1) permits a public servant who is entitled to make a disclosure under clauses 12 to 14 to make the disclosure to the public if there is not sufficient time to make the disclosure under those clauses and the public servant believes on reasonable grounds that the subject-matter of the disclosure is an act or omission that:

- constitutes a serious offence under a federal or provincial Act; or
- constitutes an imminent risk of a substantial and specific danger to the life, health and safety of persons, or to the environment.

Nothing in clause 16(1) affects the rights of a public servant to make to the public, in accordance with the law, a disclosure that is not protected under the bill (clause 16(2)).

6. Exception to Disclosure – Persons Permanently Bound to Secrecy

The above provisions regarding wrongdoing disclosures by public servants (to their supervisors or senior officers or, in specified circumstances, to the President of the PSC, the Secretary of the Treasury Board, or to the public do not apply to a public servant who is permanently bound to secrecy within the meaning of section 8(1) of the *Security of Information Act* in relation to any information that is special operational information within the meaning of that provision (clause 17).

7. Exception to Disclosure – Dissemination of News by Journalists with the CBC

A new provision not contained in the previous bill provides that nothing in the bill relating to disclosures is to be construed as applying to the dissemination of news and information by journalists with the Canadian Broadcasting Corporation (clause 18).

I. Protection of Public Servants Making Disclosures

Bill C-11 provides reprisal protection for all disclosures (including those made to the public) made in accordance with the bill (see definitions of "protected disclosure" and "reprisal" referred to earlier). This is in contrast to the predecessor bill, C-25, which provided reprisal protection for disclosures made through the internal mechanism or to the proposed Public Sector Integrity Commissioner, but not for authorized public disclosures.

Clause 19 prohibits any person from taking any reprisal (as that term is defined in clause 2 and earlier referred to) against a public servant.

A public servant (or former public servant) who alleges that a person has taken a reprisal against the public servant in contravention of clause 19 may make a written complaint (either himself or herself or through a designated person) to the appropriate Board (clause 20(2)). In relation to a complainant who is (or was) employed in the federal public service, the relevant Board is the Public Service Staff Relations Board. In relation to complainants employed in other portions of the federal public sector, the relevant Board is the Canada Industrial Relations Board (clause 20(1)).

The complaint must be made within 60 days after the date on which the complainant knew, or in the Board's opinion ought to have known, that the reprisal was taken or, in the event that the complainant has made a disclosure to the President of the PSC in respect of the reprisal during the above 60-day period and the President has decided to deal with the disclosure, within 60 days after the President reports his or her findings to the complainant and the appropriate chief executive (clause 20(3)). The time periods have been increased to 60 days from the 30-day time periods set out in the previous bill, C-25.

Despite any law or agreement to the contrary, a complaint under clause 20 may not be referred by a public servant to arbitration or adjudication (clause 20(4)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Once the relevant Board has received a complaint, it may assist the parties to the complaint to settle it. The Board must hear and determine the complaint if it decides not to so assist the parties or the complaint is not settled within a reasonable period (clause 20(5)).

If the Board determines that the complainant has been the subject of a reprisal in contravention of clause 19, the Board may, by order, require the employer or the appropriate chief executive (or a person acting on their behalf) to take all necessary measures to:

- permit the complainant to return to his or her duties;
- reinstate the complainant;
- pay compensation in an amount not exceeding the amount that, in the Board's opinion, is equivalent to the compensation that would, but for the reprisal, have been paid to the complainant;
- rescind any measure or action (including disciplinary action) taken in respect of the reprisal, and pay compensation to the complainant in an amount not exceeding the amount that, in the Board's opinion, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the complainant; and
- reimburse the complainant for any expenses and other financial losses incurred as a direct result of the reprisal (clause 20(6)).

The President of the PSC has standing in any proceedings under clause 20 for the purpose of making submissions (clause 20(7)).

In a new retroactive provision not contained in the predecessor bill, clause 21(1) provides that a public servant who alleges that a reprisal was taken against him or her by reason that he or she, in good faith disclosed a wrongdoing in the course of a parliamentary proceeding or an inquiry under Part I of the *Inquiries Act*, after 10 February 2004 and before the day on which clause 20 comes into force, may make a complaint under that provision in respect of the reprisal. The 10 February 2004 date is the date on which the Auditor General released her 2003 *Annual Report*, which included the chapters on the Government-wide Audit of Sponsorship, Advertising and Public Opinion Research.

Clause 21(2) provides that the public servant may make the complaint within 60 days after the later of:

- the day on which clause 20 comes into force; and
- the day on which he or she knew or, in the opinion of the Board, ought to have known, that the reprisal was taken.

J. President of the PSC

Whereas the previous bill provided for the appointment of a Public Sector Integrity Commissioner to act as the neutral third party for receiving disclosures and investigating and reaching findings on disclosures of possible wrongdoing, Bill C-11 assigns that task to the President of the PSC. As will be seen subsequently, the President has broader powers than those that would have been given to the proposed Public Sector Integrity Commissioner under the previous bill. The expanded powers include the investigative powers of a commissioner under Part II of the *Inquiries Act*; the power to set deadlines for chief executives to respond to the President's recommendations; and the power to make special reports to Parliament at any time.

1. President's Duties

As specified in clause 22 of the bill, the duties of the President of the PSC are to:

- provide advice to public servants who are considering disclosing a wrongdoing;
- receive, record and review wrongdoing disclosures made by public servants in order to establish whether there are sufficient grounds for further action;
- conduct investigations of disclosures made to the President in accordance with clause 13, and investigations referred to in clause 34, including to appoint persons to conduct investigations on his or her behalf;
- ensure that the right to procedural fairness and natural justice of all persons involved in investigations is respected, including public servants making disclosures, witnesses and persons alleged to be responsible for wrongdoings;
- subject to any other federal Act, protect, to the extent possible in accordance with the law, the identity of persons involved in the disclosure process, including public servants making disclosures, witnesses and persons alleged to be responsible for wrongdoings;
- establish procedures to ensure the confidentiality of information collected in relation to disclosures or investigations;
- review the results of investigations and report his or her findings to the persons who made the disclosures and to the appropriate chief executives; and
- make recommendations to chief executives concerning the measures to be taken to correct wrongdoings and review reports on measures taken by chief executives in response to those recommendations.

2. Restrictions on President's Powers

The bill prohibits the President of the PSC from dealing with a disclosure under the bill if a person or body acting under another federal statute is dealing with the subject-matter of the disclosure other than as a law enforcement authority (clause 23(1)). The bill also prohibits the President from dealing with a disclosure under the bill if the matter could be dealt with under the *Public Service Employment Act*, unless he or she is satisfied, on reasonable grounds, that the disclosure relates to conduct of a systemic nature or the taking of a reprisal (clause 23(2)).

3. President's Right to Refuse Wrongdoing Disclosure

Clause 24(1) provides that the President of the PSC may refuse to deal with a disclosure if he or she is of the opinion that:

- the public servant has failed to exhaust other procedures otherwise reasonably available;
- the subject-matter of the disclosure is one that could be more appropriately dealt with, initially or completely, according to a procedure provided for under another federal statute;
- the subject-matter of the disclosure is not sufficiently important or the disclosure is frivolous or vexatious or made in bad faith; or
- there is a valid reason for not dealing with the disclosure.

If the President decides to refuse to deal with a disclosure or to cease an investigation under the bill, he or she must inform the person who made the disclosure and give reasons for the decision (clause 24(2)).

4. Staff and Facilities

The Public Service Commission may provide the President of the PSC with the officers, employees, professional advisers and facilities that are necessary for the proper conduct of the President's duties under the bill (clause 25(1)). The Public Service Commission may appoint the persons, in the manner provided in the *Public Service Employment Act*, that are necessary for the proper conduct of the President's duties under the bill (clause 25(2)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5. Delegation of President's Powers and Duties

Clause 26 of the bill permits the President of the PSC to delegate to any employee of the Commission any of the President's powers or duties under the bill except:

- the power to delegate under clause 26;
- the duties in clauses 22(g) and (h) to review the result of investigations, to report findings and to make recommendations;
- the power in clause 24 to refuse to deal with a disclosure and the duty in that clause to provide reasons for the refusal;
- the power to issue, in the exercise of any powers referred to in clause 30(1), a subpoena or other request or summons to appear before the President or a person appointed to conduct an investigation;
- the power in clause 34 to commence another investigation;
- the power in clause 35 to refer a matter to another authority;
- the power in clause 36(1) to remit information; and
- the duty or power in any of clauses 37 to 39 in relation to making a report.

6. Purpose of President's Investigations

Investigations under the bill are for the purpose of bringing the existence of wrongdoings to the attention of chief executives and making recommendations concerning corrective measures to be taken by them (clause 27(1)). The investigations are to be conducted as informally and expeditiously as possible (clause 27(2)).

7. Notice to Chief Executive and Others When Commencing an Investigation

When commencing an investigation under the bill, the President of the PSC must notify the chief executive concerned and inform him or her of the substance of the disclosure to which the investigation relates (clause 28(1)). The President, or the person conducting the investigation, may also notify any other person whose acts or conduct are called into question by the disclosure to which the investigation relates, and inform that person of the substance of the disclosure (clause 28(2)).

8. Opportunity to Answer Allegations

Although the President of the PSC need not necessarily hold any hearing and no person is entitled as of right to be heard by the President, if at any time during the course of an investigation under the bill it appears to the President that there may be sufficient grounds to make a report or recommendation that may adversely affect any individual or any portion of the public sector, the President must, before completing the investigation, take every reasonable measure to give to that individual or the chief executive responsible for that portion of the public sector a full and ample opportunity to answer any allegation, and to be assisted or represented by counsel, or by any person, for that purpose (clause 28(3)).

9. Access to Facilities, Offices, etc.

If the President of the PSC so requests, chief executives and public servants must provide him or her, or the person conducting an investigation, with any facilities, assistance, information and access to their respective offices that the President may require for the carrying out of his or her duties under the bill (clause 29(1)). The above provision applies despite any restriction created by or under any other federal statute on the disclosure of information (clause 29(2)).

10. Powers of the President

Bill C-11 substantially increases the powers of the President of the PSC over those that would have been granted to the proposed Public Sector Integrity Commissioner under the predecessor bill, C-25. In conducting any investigation under Bill C-11, the President has all the powers of a commissioner under Part II of the *Inquiries Act* (clause 30(1)). The proposed Public Sector Integrity Commissioner under Bill C-25 would not have had those powers. Whenever the President issues a subpoena or other request or summons to a person in the exercise of any powers referred to in clause 30(1), he or she must allow that person to be assisted or represented by counsel, or by any person (clause 30(2)). Prior to entering the premises of any portion of the public sector in the exercise of the above powers, the President must notify the chief executive of that portion of the public sector (clause 30(3)).

11. Exception to Clauses 29 and 30

Clause 31(1) provides for an exception to clauses 29 and 30 in that they do not apply in respect of Cabinet confidences in respect of which section 39(1) of the *Canada Evidence Act* applies, or in respect of information that is subject to solicitor-client privilege. The President of the PSC may not use the confidence or information if it is nevertheless received under clause 29 or 30 (clause 31(1)). As well, clauses 29 and 30 do not apply to a person permanently bound to secrecy within the meaning of section 8(1) of the *Security of Information Act* in relation to special operational information within the meaning of that provision (clause 31(2)).

12. Canadian Broadcasting Corporation

With respect to the Canadian Broadcasting Corporation, in making a request referred to in clause 29 or in exercising the powers in clause 30, the President of the PSC must consider whether doing so will unduly disrupt the gathering and dissemination of news and information by the Corporation (clause 32).

13. Self-incrimination

According to clause 33, a public servant cannot be excused from cooperating with the President of the PSC on the grounds that the information given by the public servant may tend to incriminate the public servant or subject him or her to any proceeding or penalty. However, that information (or evidence derived from it) may not be used or received to incriminate a public servant in any criminal proceeding against him or her, other than a prosecution under section 132 (perjury) or 136 (witness giving evidence contrary to his or her previous evidence) of the *Criminal Code*.

14. President's Power to Investigate Other Wrongdoings

Clause 34 provides that if, in the course of investigating a wrongdoing disclosure under the bill, the President of the PSC has reason to believe that another wrongdoing has been committed, he or she may, subject to clauses 23 and 24 (outlined above), commence an investigation into that other wrongdoing. In this case, the provisions of the bill applicable to investigations commenced as the result of a wrongdoing disclosure apply.

15. Investigations Involving the Obtaining of Information From Outside the Public Sector

If the President of the PSC is of the opinion that a matter under investigation involves the obtaining of information that is outside the public sector, he or she must cease that part of the investigation and may refer the matter to any authority that he or she considers competent to deal with it (clause 35)

16. Remittal of Information to Appropriate Authorities

If the President of the PSC reasonably suspects that information obtained in the course of an investigation may be used in the investigation or prosecution of an alleged contravention of a federal or provincial statute, the President may, in addition to or in lieu of continuing the investigation, remit the information, at that point in time, to a peace officer having jurisdiction to investigate the alleged contravention or to the Attorney General of Canada (clause 36(1)).

In order to maintain the separation of investigations carried out under the bill and those carried out for law enforcement purposes, once information has been remitted under clause 36(1) in relation to any matter, the President may not – except in accordance with a prior judicial authorization – remit any further information in relation to that matter that the President obtains in the course of his or her investigation into that matter and in respect of which there is a reasonable expectation of privacy (clause 36(2)).

17. Reports

Clause 37 provides that in the making of a report in respect of an investigation under the bill, the President of the PSC may, if he or she considers it appropriate to do so, request that the chief executive provide the President, within a time specified in the report, with notice of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendations contained in the report or reasons why no such action has been taken or is proposed to be taken. Under the previous bill, the proposed Public Sector Integrity Commissioner did not have the power to set deadlines within which chief executives would have to respond to recommendations.

In circumstances where the President of the PSC considers it necessary, he or she may report a matter to the Minister responsible for the portion of the public sector concerned or, if the matter relates to a Crown corporation, to its board or governing council, including, but not limited to, when the President is of the opinion that:

- action has not been taken within a reasonable amount of time in respect of one of his or her recommendations; and
- a situation that has come to the Commissioner's attention (in the course of carrying out his or her duties) exists that constitutes an imminent risk of a substantial and specific danger to the health and safety of persons, or to the environment (clause 38).

Clause 39(1) requires the President of the PSC, within three months after the end of each fiscal year, to prepare and transmit to the designated Minister an annual report on the President's activities during that financial year. The annual report must include the following information:

- the number of general inquiries relating to the bill;
- the total number of disclosures received, and of that total number, the number that were acted on and the number that were not;
- the number of investigations begun;
- the number of recommendations that the President has made and their status;
- any systemic problems that give rise to wrongdoings;
- any recommendations for improvement that the President considers appropriate; and
- any other matter that the President considers necessary (clause 39(2)).

Clause 39(3) requires the designated Minister to cause the annual report to be laid before each House of Parliament on any of the first 15 days on which that House is sitting after the Minister receives it.

Clause 39(4) permits the President, at any time, to make a special report to Parliament referring to and commenting on any matter within the scope of his or her powers and duties under the bill if, in his or her opinion, the matter is of such urgency or importance that a report on it should not be deferred until the time provided for transmission of the annual report.

The power to make a special report to Parliament was not given to the proposed Public Sector Integrity Commissioner under the previous bill. Instead, the proposed Commissioner would have been given the power to submit a special report to the designated Minister to bring to the Minister's attention any matter that, in the proposed Commissioner's opinion, should not have been deferred until the time provided for submission of the next annual report.

Clause 39(5) provides that the Governor in Council may designate a member of the Queen's Privy Council for Canada to be the Minister for purposes of Clause 39.

K. Prohibitions

Clause 40 prohibits a person, in a wrongdoing disclosure or in the course of an investigation of a wrongdoing, from knowingly making a false or misleading statement, either orally or in writing, to a supervisor, a senior officer designated under clause 10, the President of the PSC, or a person acting on behalf of or under the direction of any of them.

Clause 41 prohibits a person from wilfully obstructing a senior officer designated under clause 10 or the President of the PSC, or any person acting on behalf of or under the direction of either of them, in the performance of the duties of the senior officer or the President (as the case may be) under the bill.

Clause 42 prohibits a person who knows that a document or thing is likely to be relevant to an investigation under the bill, from:

- destroying, mutilating or altering the document or thing;
- falsifying the document, or making a false document;
- concealing the document or thing; or
- directing, counselling or causing, in any manner, any person to do any of the things mentioned above, or proposing to any person that they do any of those things.

L. Confidentiality

Clause 43 requires the President of the PSC, and every person acting on behalf of or under the direction of the President who receives or obtains information relating to an alleged wrongdoing, to satisfy any security requirements applicable to persons who normally have access to and use of that information, and to take any oath of secrecy required to be taken by them.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Clause 44 prohibits the President of the PSC, and every person acting on behalf of or under the direction of the President, from disclosing any information that comes to their knowledge in the performance of their duties under the bill, unless disclosure is required by law or permitted by the bill.

M. Legal Protection

The bill protects the President of the PSC, and any person acting on behalf of or under the direction of the President, from civil or criminal proceedings in respect of anything done or omitted to be done, or reported or said, in good faith in the exercise of any power or duty of the President (clause 45).

The President of the PSC or any person acting on behalf of or under the direction of the President is not a competent or compellable witness in any proceedings other than a prosecution for an offence under the bill in respect of any matter coming to the knowledge of the President or that person as a result of performing any duties under the bill (clause 46).

For the purposes of libel and slander laws:

- anything said, any information supplied or any document or thing produced in good faith in the course of an investigation under the bill by or on behalf of the President of the PSC is privileged; and
- any report under the bill made in good faith by the President of the PSC, and any fair and accurate account of the report made in good faith in the media, is privileged (clause 47).

N. General Provisions

The disclosure of information to the President of the PSC under the bill does not, by itself, constitute a waiver of any privilege that may exist with respect to the information (clause 48).

Subject to clauses 49(2) and (3), clause 49(1) prohibits the President of the PSC from disclosing information of the kind referred to in sections 13 to 24 (regarding exemptions from access to information in government records), 69 (concerning the exclusion of Cabinet confidences that have been in existence for less than 20 years from the application of the Act) or 69.1 (certificate under section 38.13 of the *Canada Evidence Act*) of the *Access to Information Act*, when either referring a matter to another authority because the President feels that the matter under investigation would involve obtaining information that is outside the public sector (clause 35) or making a special or annual report under the bill.

Clause 49(2) permits the President to disclose any information of the kind referred to in sections 13 to 22 of the *Access to Information Act* if it has already been disclosed following a request under that Act or with the consent of the relevant individual or an authorized person in the organization with a primary interest in the information.

Clause 49(3) permits the President to disclose any information of the kind referred to in sections 14 to 22 of the *Access to Information Act* if, in his or her opinion:

- the disclosure is necessary to refer any matter under clause 35 or to establish grounds for any finding or recommendation in a special or annual report under the bill; and
- the public interest in making the disclosure clearly outweighs the potential harm from the disclosure.

Clause 49(4) requires the President to consult with the organization having a primary interest in the information before he or she discloses, under clause 49(3), any information of the kind referred to in section 15, 16 or 20 of the *Access to Information Act*.

Section 5 (in Part 1, entitled "Protection of Personal Information in the Private Sector") of the *Personal Information and Protection of Electronic Documents Act* (PIPEDA) obligates organizations involved in commercial activities to generally comply with the obligations set out in Schedule 1 to that Act regarding the collection, use and disclosure of personal information by those organizations. Part 1 of PIPEDA does not, however, apply in respect of personal information under the control of federal government institutions to which the *Privacy Act* applies and that are listed in the schedule to the latter. Clause 50 of the bill provides that despite section 5 of PIPEDA, to the extent that that provision relates to obligations set out in Schedule 1 to that Act relating to the disclosure of personal information, a report by a chief executive in response to recommendations made by the President of the PSC to the chief executive may include personal information within the meaning of section 2(1) of PIPEDA or section 3 of the *Privacy Act*, depending on which of those Acts applies to the portion of the public sector for which the chief executive is responsible.

Clause 20(4) of the bill provides that when a public servant complains to the appropriate Board under clause 20 alleging a person has taken a reprisal against him or her in contravention of clause 19, despite any law or agreement to the contrary, the complaint may not be referred to arbitration or adjudication. Clause 51 stipulates that, subject to clause 20(4), nothing in the bill is to be construed as prohibiting a person from presenting a grievance under section 91 of the *Public Service Staff Relations Act*, or an adjudicator from considering a complaint under section 242 of the *Canada Labour Code*.

O. Obligation of Excluded Organizations

For security reasons, the definition of "public sector" in clause 2 of the bill provides that, subject to clauses 52 and 53, the definition does not include the Canadian Forces, the Canadian Security Intelligence Service, the Communications Security Establishment and the RCMP in relation to members, special constables and persons employed by that police force under terms and conditions substantially the same as those of a member.

However, clause 52 provides that, as soon as possible after the coming into force of the clause, the person responsible for each of the above excluded organizations must establish procedures, applicable to that organization, for the disclosure of wrongdoings, including protection for persons in those organizations who disclose the wrongdoings. Those procedures must, in the opinion of the Treasury Board, be similar to those set out in the bill.

According to clause 53, the Governor in Council may, by order, direct that any provision of the bill applies, with any modifications that may be specified in the order, in respect of an organization excluded from the definition of "public sector" in clause 2.

P. Five-year Review

Clause 54 requires that five years after that clause comes into force, the Minister responsible for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada must cause to be conducted an independent review of the Act, its administration and operation, and must cause a report on the review to be laid before each House of Parliament on any of the first 15 days on which that House is sitting after the review is completed.

Q. Amendments

Clauses 55 to 59 set out a number of consequential amendments to other Acts and coordinating amendments to the bill.

In provisions not contained in the predecessor bill, clauses 55, 57 and 58 of Bill C-11 amend section 16 of the *Access to Information Act*, section 9(3) of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* and section 22 of the *Privacy Act*, respectively, in order to further strengthen the protection of the identity of parties in wrongdoing disclosures made within organizations.

Clause 56 amends the schedule to the *Canada Evidence Act* to add as item 20 "The President of the Public Service Commission, for the purposes of the *Public Servants Disclosure Protection Act*."

Clause 59 contains a number of coordinating amendments to the bill that are dependent on the coming into force of certain provisions of the *Public Service Modernization Act* and the bill.

R. Coming Into Force

The provisions of the bill, other than the coordinating amendments to the bill set out in clause 59, come into force on a day or days to be fixed by order of the Governor in Council (clause 60(1)).

In accordance with section 114(4) of the *Canada Pension Plan*, the reference to the "Canada Pension Plan Investment Board" in the schedule to the bill comes into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council (clause 60(2)).

COMMENTARY

To date, there has been little commentary on Bill C-11 in the press.

However, on 8 October 2004, the same day Bill C-11 was introduced in the House of Commons, the Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC), a national union representing some 42,000 professional public employees, issued a press release[4] saying that it was pleased to see the government acting quickly on introducing revised legislation to protect employees who disclose wrongdoing. "It's the right thing to do," said Steve Hindle, the union's President.

Mr. Hindle further explained that:

> While the government has sought to address some of the shortcomings of the previous legislation, it has fallen short in such areas as:

---

(4) "Reintroducing Disclosure Protection Legislation Is Right Thing to Do, Says the Professional Institute," News release, Professional Institute of the Public Service of Canada, 8 October 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- It is too restrictive in its coverage – the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service, the Communications Security Establishment and the Canadian Forces are exempted from the legislation.

- The role of unions in representing their members is unclear. Can unions play the role of surrogate if employees themselves do not wish to make a disclosure?

- The role of the independent third party being given to the President of the Public Service Commission is questionable. The President of the Public Service Commission is still perceived by employees as being part of the Deputy Minister community, and as a result, not fully independent.

Mr. Hindle went on to state: "We believe these shortcomings would have been addressed if the government had taken the opportunity to sit down over the summer months and have discussions with the stakeholders before tabling this legislation. I now encourage Parliament to work diligently to make improvements to ensure Canadians are well served by effective disclosure protection."

Résumé législatif LS-482F

LE PROJET DE LOI C-11 : LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DÉNONCIATEURS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 18 octobre 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-11

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	8 octobre 2004
Renvoi au comité :	18 octobre 2004
Rapport du comité :	27 septembre 2005
Étape du rapport et deuxième lecture :	
Troisième lecture :	

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	
Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Historique 2

B. Faits saillants 4

DESCRIPTION ET ANALYSE 5

A. Préambule 5

B. Titre abrégé et définitions 5

C. Modification de l'annexe 7

D. Sensibilisation 7

E. Code de conduite 7

F. Actes répréhensibles 8

G. Sanction disciplinaire 8

H. Dénonciation 9
1. Dénonciation au supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur 9
2. Dénonciation au président de la CFP 9
3. Dénonciations au secrétaire du Conseil du Trésor 10
4. Application des articles 12 à 14 10
5. Dénonciations publiques 10
6. Exception : personnes astreintes au secret à perpétuité 11
7. Exception : diffusion de nouvelles par les journalistes de la Société Radio-Canada 11

I. Protection des fonctionnaires dénonciateurs 11

J. Président de la CFP 13
1. Attributions du président 13
2. Restrictions 14
3. Droit du président de refuser d'intervenir 14
4. Personnel et installations 15
5. Délégation des attributions du président 15
6. Objet des enquêtes du président 16
7. Avis à l'administrateur général et à d'autres personnes 16

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

8. Droit de réponse 16
9. Accès à donner au président 16
10. Pouvoirs du président 17
11. Exception aux articles 29 et 30 17
12. Société Radio-Canada 17
13. Auto-incrimination 17
14. Enquête du président sur un autre acte répréhensible 18
15. Obtention de renseignements auprès de sources extérieures au secteur public 18
16. Transmission des renseignements aux autorités compétentes 18
17. Rapports 19

K. Interdictions 20

L. Caractère confidentiel 21

M. Immunité 21

N. Dispositions générales 22

O. Obligations des organismes exclus 23

P. Examen quinquennal 24

Q. Modifications 24

R. Entrée en vigueur 25

COMMENTAIRE 25

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-11 : LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DÉNONCIATEURS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES*

CONTEXTE

Le 8 octobre 2004, l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-11 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles, pour établir un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public, y compris les sociétés d'État et tout autre organisme gouvernemental fédéral, et protéger les employés de ces ministères et organismes qui dénoncent de bonne foi de tels actes.

Le même jour, le gouvernement a diffusé un communiqué précisant que le projet de loi constitue un élément important de l'engagement plus vaste qu'a pris le gouvernement fédéral à l'égard de la transparence, de l'obligation de rendre compte, de la responsabilité financière et de l'éthique dans le secteur public.

Le projet de loi est le deuxième du gouvernement à traiter de la dénonciation d'actes répréhensibles par des fonctionnaires fédéraux. Le premier, le projet de loi C-25[1], est mort au *Feuilleton* avec la dissolution du Parlement. Le projet de loi C-11 reprend bon nombre des dispositions de son prédécesseur, mais comprend également d'importantes révisions faisant suite à des préoccupations exprimées par les parties intéressées au sujet du texte précédent. Outre les deux projets de loi du gouvernement, il y a eu de nombreux projets de loi d'initiative

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Pour un résumé législatif du projet de loi C-25, voir David Johansen, *Projet de loi C-25 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, LS-476F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 2 avril 2004.

parlementaire sur le sujet[2]. Le projet de loi C-11 est l'aboutissement de certains événements qui se sont produits depuis quelques années et que nous allons rappeler ci-après.

A. Historique

Décembre 1996 – Dans son rapport *De solides assises* (aussi appelé Rapport Tait), le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique recommande que « le gouvernement et le Parlement du Canada adoptent un énoncé de principes pour la fonction publique ou un code de la fonction publique » prévoyant notamment la création d'un mécanisme de divulgation fiable, pour permettre aux employés de faire entendre leurs préoccupations « à l'égard de mesures potentiellement illégales, contraires à l'éthique ou incompatibles avec les valeurs de la fonction publique, et de donner suite à leurs inquiétudes de façon juste et impartiale ».

30 novembre 2001 – Le Conseil du Trésor adopte la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (communément appelée Politique sur la divulgation interne)[3], selon laquelle tous les administrateurs généraux des ministères et organismes énumérés à la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur) sont tenus de désigner un agent supérieur chargé de recevoir l'information concernant les présumés actes fautifs en milieu de travail. De plus, la politique créait le poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique dont le titulaire, en qualité de tiers neutre, donne suite aux dénonciations qui, de l'avis de leurs auteurs, ne peuvent être faites à l'interne ou encore qui n'ont pas été examinées comme il se doit au sein d'un ministère. La politique interdit l'exercice de représailles à l'endroit des auteurs de dénonciations de bonne foi.

1er septembre 2003 – Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, déjà annoncé par la présidente du Conseil du Trésor, entre en vigueur et fait partie des conditions d'emploi dans la fonction publique fédérale. Dans la Politique sur la divulgation interne, toute infraction au Code est considérée comme un acte répréhensible qui doit être dénoncé.

---

(2) Pour des exemples de projets de loi d'initiative parlementaire sur le sujet, voir David Johansen, *Projet de loi S-6 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique*, LS-430F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 8 octobre 2002.

(3) On trouvera de plus amples informations (y compris des renvois aux sites Web pertinents) sur la Politique sur la divulgation interne et sur la suite d'événements ayant mené au prédécesseur du projet de loi C-11, le projet de loi C-25, dans David Johansen, *Protection des dénonciateurs de la fonction publique fédérale : Politique gouvernementale et évolution récente de la situation*, PRB 01-21F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 11 février 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

15 septembre 2003 – Dans son premier rapport annuel (2002-2003), l'agent de l'intégrité de la fonction publique recommande un régime législatif applicable à l'ensemble du secteur public fédéral, y compris les sociétés d'État pour la dénonciation d'actes répréhensibles. La vérificatrice générale approuve cette recommandation dans son rapport de 2003, à la lumière de sa propre analyse de la Politique sur la divulgation interne.

29 septembre 2003 – La présidente du Conseil du Trésor annonce la mise sur pied d'un groupe de travail pour examiner la question de la protection des dénonciateurs au sein de la fonction publique fédérale, ainsi que la possibilité de légiférer en la matière.

7 novembre 2003 – Dans son treizième rapport, *Étude sur la divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes recommande que le gouvernement fédéral légifère pour faciliter la dénonciation des actes répréhensibles par les travailleurs du secteur public fédéral et protéger les dénonciateurs.

30 janvier 2004 – Dans son rapport, le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs recommande un nouveau régime législatif de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, y compris les sociétés d'État.

31 janvier 2004 – L'honorable Denis Coderre, alors président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, heureux du rapport du Groupe de travail, déclare que l'adoption d'une loi sur la dénonciation est une priorité et qu'il a l'intention de soumettre une proposition à l'approbation du Cabinet.

10 février 2004 – Dans le cadre du dépôt à la Chambre des communes de la réponse du gouvernement fédéral au rapport de 2003 de la vérificatrice générale, le ministre Coderre annonce que le gouvernement présentera une mesure législative d'ici le 31 mars 2004.

22 mars 2004 – M. Coderre présente à la Chambre des communes le projet de loi C-25 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles.

avril-mai 2004 – Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes tient des audiences sur le projet de loi C-25.

23 mai 2004 – Le projet de loi C-25 meurt au *Feuilleton* avec la dissolution du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

8 octobre 2004 – L'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor du Canada, présente à la Chambre des communes le projet de loi C-11 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles.

B. Faits saillants

Entre autres, le projet de loi :

- comporte un préambule qui engage le gouvernement à établir une Charte des valeurs du service public qui devrait guider les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles;

- s'applique à tout le secteur public fédéral, y compris aux sociétés d'État;

- oblige le Conseil du Trésor à établir un code de conduite applicable au secteur public fédéral;

- définit un acte répréhensible comme la contravention des lois pertinentes, l'usage abusif des fonds ou des biens publics, un cas grave de mauvaise gestion dans la fonction publique, le fait de causer, par action ou omission, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, la contravention grave du code de conduite, et l'exercice de représailles contre un fonctionnaire;

- définit les représailles comme étant toute mesure disciplinaire prise contre un fonctionnaire parce qu'il a dénoncé un acte répréhensible de bonne foi – notamment la rétrogradation, le congédiement, ou toute autre sanction portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail du fonctionnaire, ou la menace d'une de ces mesures;

- oblige tout administrateur général à établir des mécanismes internes pour s'occuper des dénonciations dans l'élément du secteur public qu'il dirige, notamment désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des dénonciations et d'y donner suite;

- assure un autre mécanisme de dénonciation, s'il y a lieu, en chargeant une tierce partie neutre, le président de la Commission de la fonction publique (appelé ci-après le président de la CFP, ou le président), de recevoir les dénonciations;

- confère au président de la CFP le pouvoir de faire enquête sur des actes répréhensibles présumés, de présenter aux administrateurs généraux des recommandations de mesures correctives et d'examiner les rapports sur les mesures en question prises par les administrateurs généraux;

- confère au président de la CFP des pouvoirs d'enquête équivalant à ceux d'un commissaire nommé au titre de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, et l'autorise à fixer aux administrateurs généraux des échéances pour répondre aux recommandations;

- oblige le président de la CFP à faire rapport annuellement au Parlement par l'entremise du ministre désigné, et l'autorise à soumettre en tout temps des rapports spéciaux au Parlement;

- oblige les administrateurs généraux et le président de la CFP à protéger l'identité des fonctionnaires mis en cause et la confidentialité des renseignements recueillis qui sont liés aux dénonciations, en conformité avec toutes les lois fédérales applicables et de manière à assurer le respect du droit à l'équité procédurale et des principes de justice naturelle de toutes les personnes mêlées aux enquêtes;

- habilite le président de la CFP à faire enquête sur les plaintes pour représailles déposées par des fonctionnaires et permet à ces derniers de faire entendre leurs plaintes par le conseil compétent, c'est-à-dire celui qui a déjà le mandat de traiter les questions de relations de travail;

- permet, indépendamment de toute autre sanction prévue par la loi, l'imposition de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement aux fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Préambule

Le projet de loi comprend un préambule reconnaissant que l'administration publique fédérale est une institution nationale essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne. Ce préambule souligne entre autres que les fonctionnaires ont un devoir de loyauté envers leur employeur, qu'ils bénéficient de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* et que le projet de loi vise l'équilibre qui convient entre ce devoir et cette liberté. Le gouvernement devra adopter une charte des valeurs du service public pour guider les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles. Ces valeurs s'inspireront vraisemblablement de celles qui sont énoncées au chapitre I du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, mais la charte aura un champ d'application plus étendu, puisqu'elle s'appliquera non seulement aux employés de la fonction publique fédérale, mais plutôt à tous ceux du secteur public fédéral. Elle est distincte du code de conduite que le projet de loi oblige le Conseil du Trésor à établir pour le secteur public fédéral.

B. Titre abrégé et définitions

Le projet de loi s'intitule Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles (art. 1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 2 renferme plusieurs définitions applicables au projet de loi, notamment celles de « dénonciation protégée », « fonctionnaire » et « représailles ».

Une « dénonciation protégée » est définie comme une dénonciation « qui n'est ni futile, ni vexatoire, ni entachée de mauvaise foi » et qui est faite par un fonctionnaire, selon le cas :

- en vertu des articles 12 (dénonciation au supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur), 13 (dénonciation au président de la CFP), 14 (dénonciation concernant la Commission de la fonction publique, qui peut être portée devant le secrétaire du Conseil du Trésor) ou 16 (dénonciations publiques);
- dans le cadre d'une procédure parlementaire;
- sous le régime d'une autre loi fédérale;
- lorsque la loi l'y oblige.

« Secteur public » s'entend des ministères et secteurs de l'administration publique fédérale qui figurent à l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, des organismes énumérés aux annexes I.1, II et III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des autres sociétés d'État et organismes publics nommés à l'annexe du projet de loi.

Pour des raisons de sécurité, la définition de « secteur public » ne s'applique pas aux Forces canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité, au Centre de la sécurité des télécommunications, ni à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour ce qui est de ses membres, des gendarmes auxiliaires et de toute personne employée sensiblement aux mêmes conditions que ses membres. Ainsi, les dispositions du projet de loi sur la dénonciation d'actes répréhensibles ne s'appliquent pas à ces organismes, qui sont cependant tenus, en vertu des articles 52 et 53 du projet de loi, de se doter de mécanismes comparables. Ces deux articles sont analysés plus loin, à la rubrique « O. Obligations des organismes exclus ».

Bref, la définition de « secteur public » pour l'application du projet de loi signifie que le nouveau régime de dénonciation s'applique aux sociétés d'État et aux organismes gouvernementaux. La Politique sur la divulgation interne déjà en vigueur s'applique uniquement aux fonctionnaires des ministères et organismes énumérés à la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, qu'on appelle souvent le « noyau de la fonction publique ». Ces personnes et leurs institutions relèvent de l'autorité du Conseil du Trésor, qui est l'employeur en titre.

« Fonctionnaire » s'entend d'une personne employée dans le « secteur public », au sens de la définition qui précède.

« Représailles » s'entend de toute mesure portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail d'un fonctionnaire pour le motif qu'il a fait une « dénonciation protégée » ou qu'il a collaboré de bonne foi à une enquête sous le régime du projet de loi, notamment :

- une sanction disciplinaire;
- la rétrogradation;
- le licenciement;
- toute menace d'une telle mesure.

C. Modification de l'annexe

Une annexe du projet de loi énumère les sociétés d'État et les organismes publics qui s'ajoutent aux ministères, sociétés d'État et organismes publics visés par d'autres segments de la définition de « secteur public » à l'article 2. L'article 3 habilite le gouverneur en conseil à modifier par décret l'annexe en y ajoutant ou en en retranchant le nom d'une société d'État ou d'un organisme public.

D. Sensibilisation

L'article 4 oblige le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada à encourager, dans les lieux de travail du secteur public, des pratiques conformes à la déontologie et un environnement favorable à la dénonciation d'actes répréhensibles, et ce, par la diffusion de renseignements sur le projet de loi par tous les moyens qui lui semblent indiqués.

E. Code de conduite

L'article 5 oblige le Conseil du Trésor à établir un code de conduite applicable au secteur public et, avant qu'il ne soit établi, le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada doit consulter les organisations syndicales accréditées à titre d'agents négociateurs dans le secteur public. Le projet de loi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

précédent n'exigeait pas de consultation avec les agents négociateurs pour l'élaboration d'un code de conduite. Le ministre doit faire déposer le code devant chaque chambre du Parlement au moins 30 jours avant la date prévue pour son entrée en vigueur.

Cependant, en vertu de l'article 6, les administrateurs généraux (au sens de la définition à l'art. 2, l'administrateur général ou le premier dirigeant de tout élément du secteur public) sont autorisés à établir leur propre code de conduite, applicable aux éléments du secteur public dont ils sont responsables, à condition que ce code soit compatible avec celui établi par le Conseil du Trésor. La disposition permet aux administrateurs généraux d'adapter le code de conduite aux besoins de leur organisation.

F. Actes répréhensibles

Selon la définition de l'article 2, « acte répréhensible » s'entend, pour l'application des dispositions du projet de loi, des actes suivants visés à l'article 8 :

- la contravention d'une loi ou d'un règlement, fédéral ou provincial, si cette contravention est liée aux activités professionnelles d'un fonctionnaire ou porte sur la gestion des fonds ou biens publics;
- l'usage abusif des fonds ou biens publics;
- les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- le fait de causer par action ou omission un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement;
- la contravention grave d'un code de conduite établi sous le régime du projet de loi;
- l'exercice de représailles contre un fonctionnaire.

G. Sanction disciplinaire

L'article 9 prévoit que, indépendamment de toute autre sanction prévue par la loi, s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement le fonctionnaire qui commet un acte répréhensible.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

H. Dénonciation

1. Dénonciation au supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur

L'administrateur général est tenu d'établir des mécanismes internes pour s'occuper des dénonciations touchant l'élément du secteur public qu'il dirige. Il doit aussi désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des dénonciations et de prendre les mesures correctives voulues (en conformité avec le code de conduite que le Conseil du Trésor est tenu d'établir). L'agent supérieur peut faire partie d'un autre élément du secteur public. Une exception est toutefois prévue si l'administrateur général, après en avoir donné avis à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, déclare qu'il n'est pas pratique de désigner un agent supérieur compte tenu de la taille de l'élément du secteur public qu'il dirige (art. 10).

D'après l'article 11, l'administrateur général veille à ce que :

- sous réserve de toute autre loi fédérale applicable, de l'équité procédurale et de la justice naturelle, l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une dénonciation soit protégée;
- des mécanismes visant à assurer la protection de l'information recueillie relativement à une dénonciation soient mis en place.

À l'article 12, le projet de loi autorise un fonctionnaire qui croit qu'il lui est demandé de commettre un acte répréhensible ou qu'un tel acte a été commis, à dénoncer la situation à son supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur désigné par l'administrateur général compétent.

2. Dénonciation au président de la CFP

Selon le paragraphe 13(1), un fonctionnaire peut porter sa dénonciation devant le président de la CFP dans les cas suivants :

- il a des motifs raisonnables de croire que, en raison des personnes en cause ou des motifs de la dénonciation, celle-ci ne saurait être examinée comme il se doit par son supérieur hiérarchique ou par l'agent supérieur;
- il l'a présentée à son supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur et est d'avis qu'il n'y a pas été donné suite comme il se doit;
- l'élément du secteur public dont il fait partie a fait l'objet d'une désignation par l'administrateur général en vertu de l'article 10.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le libellé du paragraphe 13(1) a été modifié par rapport à la disposition correspondante du projet de loi C-25. Nombre d'observateurs estimaient que cette disposition exigeait des fonctionnaires qu'ils aient d'abord recours au mécanisme de dénonciation de leur organisme. Le nouveau libellé vise à clarifier le fait que les fonctionnaires peuvent s'adresser directement au président de la CFP s'il n'est pas approprié de recourir d'abord au mécanisme interne.

Le projet de loi n'a pas pour effet d'autoriser un fonctionnaire à divulguer au président de la CFP des renseignements confidentiels du Cabinet visés par le paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* ou des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client. En cas de communication de tels renseignements, le président ne peut pas les utiliser (par. 13(2)).

3. Dénonciations au secrétaire du Conseil du Trésor

Si la dénonciation qui peut être faite au titre de l'article 13 concerne la Commission de la fonction publique, le fonctionnaire peut la porter devant le secrétaire du Conseil du Trésor; celui-ci a, à l'égard de cette dénonciation, les attributions et immunités conférées au président de la Commission de la fonction publique par le projet de loi (art. 14).

4. Application des articles 12 à 14

L'article 15 dispose que les articles 12 à 14 s'appliquent par dérogation :

- à l'article 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, dans la mesure où celui-ci a trait aux obligations énoncées dans l'annexe 1 de cette loi relativement à la communication de renseignements;
- à toute restriction de communication de renseignements prévue sous le régime d'une autre loi fédérale.

5. Dénonciations publiques

Le paragraphe 16(1) permet à un fonctionnaire qui peut faire une dénonciation au titre des articles 12 à 14 de la faire publiquement s'il n'a pas suffisamment de temps pour la faire au titre de ces articles et qu'il a des motifs raisonnables de croire que l'acte ou l'omission visé par la dénonciation constitue, selon le cas :

- une infraction grave à une loi fédérale ou provinciale;
- un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement.

Le paragraphe 16(1) ne porte pas atteinte aux droits d'un fonctionnaire de faire publiquement et conformément aux règles de droit en vigueur une dénonciation qui n'est pas protégée sous le régime du projet de loi (par. 16(2)).

6. Exception : personnes astreintes au secret à perpétuité

Les dispositions qui précèdent au sujet des dénonciations d'actes répréhensibles faites par des fonctionnaires (à leur supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur ou, dans certains cas, au président de la CFP ou au secrétaire du Conseil du Trésor, ou publiquement) ne s'appliquent pas à la personne astreinte au secret à perpétuité, au sens du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection de l'information*, à l'égard des renseignements opérationnels spéciaux au sens de cette disposition (art. 17).

7. Exception : diffusion de nouvelles par les journalistes de la Société Radio-Canada

Une nouvelle disposition prévoit que les dispositions de la présente loi relatives à la dénonciation d'actes répréhensibles ne s'appliquent pas à la diffusion de nouvelles et d'informations faite par une personne employée par la Société Radio-Canada dans le cadre de ses fonctions (art. 18).

I. Protection des fonctionnaires dénonciateurs

Le projet de loi C-11 prévoit une protection contre les représailles exercées par suite de toutes les dénonciations (y compris les dénonciations publiques) faites conformément au projet de loi (voir les définitions de « dénonciation protégée » et de « représailles » évoquées plus haut). Cela fait contraste avec le projet de loi précédent (C-25), qui prévoyait une protection contre les représailles exercées par suite de dénonciations faites dans le cadre du mécanisme interne ou au commissaire à l'intégrité du secteur public que l'on proposait de nommer, mais non des dénonciations publiques autorisées.

L'article 19 interdit à quiconque d'exercer des représailles (selon la définition à l'art. 2 mentionnée précédemment) contre un fonctionnaire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un fonctionnaire (ou ancien fonctionnaire) qui prétend avoir été victime de représailles en contravention de l'article 19 peut, lui-même ou une personne qu'il désigne, présenter au Conseil compétent une plainte écrite (par. 20(2)). Dans le cas d'un plaignant qui fait ou faisait partie de la fonction publique fédérale, le Conseil compétent est la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Dans les cas des plaignants qui font partie d'autres éléments du secteur public fédéral, le Conseil compétent est le Conseil canadien des relations industrielles (par. 20(1)).

La plainte doit être faite dans les 60 jours suivant la date où le plaignant a eu connaissance – ou, selon le Conseil, aurait dû avoir connaissance – des représailles prises ou, s'il a dénoncé les représailles au président de la CFP dans le délai de 60 jours et que celui-ci a décidé de donner suite à la dénonciation, dans les 60 jours suivant la date à laquelle le président a fait rapport de ses conclusions au plaignant et à l'administrateur général concerné (par. 20(3)). Les délais sont passés de 30 jours dans le projet de loi C-25 à 60 jours dans le nouveau projet de loi.

Malgré toute règle de droit ou toute convention à l'effet contraire, le fonctionnaire ne peut déférer à l'arbitrage une plainte visée à l'article 20 (par. 20(4)).

Après avoir reçu la plainte, le Conseil compétent peut aider les parties à régler la plainte. Il doit instruire lui-même la plainte s'il décide de ne pas aider les parties ou si la plainte n'est pas réglée dans un délai raisonnable (par. 20(5)).

Si le Conseil décide que le plaignant a été victime de représailles en contravention à l'article 19, il peut, par ordonnance, enjoindre à l'employeur ou à l'administrateur général concerné (ou à une personne agissant en leur nom) de prendre toutes les mesures nécessaires pour :

- permettre au plaignant de reprendre son travail;
- réintégrer le plaignant;
- verser une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui aurait été payée au plaignant s'il n'y avait pas eu de représailles;
- annuler toute mesure disciplinaire ou autre prise à l'encontre du plaignant et lui payer une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la sanction pécuniaire ou autre qui a été imposée par l'employeur;
- accorder au plaignant le remboursement des dépenses et des pertes financières qui découlent directement des représailles (par. 20(6)).

Le président de la CFP a qualité pour comparaître et présenter ses observations dans toute procédure visée à l'article 20 (par. 20(7)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Créant une disposition rétroactive qui n'existait pas dans le projet de loi précédent, le paragraphe 21(1) prévoit que le fonctionnaire qui prétend avoir fait l'objet de représailles pour avoir dénoncé de bonne foi, après le 10 février 2004 mais avant l'entrée en vigueur de l'article 20, un acte répréhensible dans le cadre d'une procédure parlementaire ou d'une enquête publique tenue sous le régime de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* est autorisé à présenter une plainte en vertu de cet article. Le 10 février 2004 est la date où la vérificatrice générale a publié son Rapport annuel de 2003 comprenant les chapitres sur la Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

Le paragraphe 21(2) dispose que la plainte est adressée au Conseil dans les 60 jours suivant soit la date d'entrée en vigueur de l'article 20, soit, si elle est postérieure, la date où le fonctionnaire a eu connaissance – ou, selon le Conseil, aurait dû avoir connaissance – des représailles.

J. Président de la CFP

Alors que le projet de loi précédent prévoyait la nomination d'un commissaire à l'intégrité du secteur public chargé d'agir comme tierce partie neutre pour recevoir les dénonciations, mener des enquêtes et dégager des conclusions, le projet de loi C-11 investit de cette tâche le président de la CFP. Comme on le verra plus loin, le président dispose de pouvoirs plus vastes que ceux qui auraient été conférés au commissaire à l'intégrité du secteur public en vertu du projet de loi précédent. Ces pouvoirs élargis englobent les pouvoirs d'enquête d'un commissaire nommé au titre de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*; le pouvoir de fixer des échéances aux administrateurs généraux pour les réponses à ses recommandations; et le pouvoir de présenter en tout temps des rapports spéciaux au Parlement.

1. Attributions du président

Comme l'énonce l'article 22, le président de la CFP exerce les attributions suivantes :

- fournir des conseils aux fonctionnaires qui envisagent de faire une dénonciation;
- recevoir, consigner et examiner les dénonciations afin d'établir s'il existe des motifs suffisants pour y donner suite;

- mener les enquêtes sur les dénonciations visées à l'article 13 ou les enquêtes visées à l'article 34, notamment nommer des personnes pour les mener en son nom;

- veiller à ce que les droits, en matière d'équité procédurale et de droit naturel, des personnes mises en cause par une dénonciation soient protégés, notamment ceux du dénonciateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible;

- sous réserve de toute autre loi fédérale applicable, veiller, dans toute la mesure du possible et en conformité avec les règles de droit en vigueur, à ce que l'identité des personnes mises en cause par une dénonciation soit protégée, notamment celle du dénonciateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible;

- établir des mécanismes pour assurer la protection de l'information recueillie relativement aux dénonciations dénonciation ou aux enquêtes;

- examiner les résultats des enquêtes et faire rapport de ses conclusions aux dénonciateurs et aux administrateurs généraux concernés;

- présenter aux administrateurs généraux concernés des recommandations portant sur les mesures correctives à prendre et examiner les rapports faisant état des mesures correctives prises par les administrateurs généraux à la suite des recommandations.

2. Restrictions

Selon le projet de loi, le président de la CFP ne peut donner suite à une dénonciation faite en vertu de ces dispositions si une personne ou un organisme – exception faite d'un organisme chargé de l'application de la loi – est saisi de l'objet de celle-ci au titre d'une autre loi fédérale (par. 23(1)). Il ne peut non plus donner suite à une dénonciation faite en vertu de ces dispositions s'il peut y être donné suite aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, à moins d'être convaincu, sur le fondement de motifs raisonnables, que les actes ou omissions visés par la dénonciation sont de nature systémique ou constituent des représailles (par. 23(2)).

3. Droit du président de refuser d'intervenir

Le paragraphe 24(1) dispose que le président de la CFP peut ne pas donner suite à une dénonciation s'il estime, selon le cas :

- que le dénonciateur n'a pas épuisé les recours qui lui sont normalement ouverts;

- que la dénonciation pourrait avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon la procédure prévue par une autre loi fédérale;

- que la dénonciation est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou n'est pas suffisamment importante;
- que cela est opportun pour tout autre motif justifié.

S'il refuse d'ouvrir une enquête ou de la poursuivre, le président en donne au dénonciateur un avis motivé (par. 4(2)).

4. Personnel et installations

La Commission de la fonction publique peut mettre à la disposition du président de la CFP les cadres, les agents, les conseillers professionnels et les installations nécessaires à l'exercice de ses attributions aux termes du projet de loi (par. 25(1)). La Commission de la fonction publique peut, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, nommer les personnes nécessaires à l'exercice des attributions du président aux termes du projet de loi (par. 25(2)).

5. Délégation des attributions du président

L'article 26 permet au président de la CFP de déléguer à toute personne employée par la Commission les attributions que lui confère le projet de loi, à l'exception de celles qui suivent :

- déléguer des attributions au titre de l'article 26;
- examiner les résultats des enquêtes, faire rapport de conclusions et présenter des recommandations en application des alinéas 22*g*) et *h*);
- refuser de donner suite à une dénonciation et donner un avis de refus motivé au titre de l'article 24;
- convoquer, dans l'exercice des pouvoirs visés au paragraphe 30(1), des témoins à comparaître devant le président ou la personne qui mène une enquête, au moyen d'assignations ou d'autres formes de convocation;
- faire enquête en vertu de l'article 34;
- saisir d'autres autorités en vertu de l'article 35;
- remettre des renseignements en vertu du paragraphe 36(1);
- faire rapport au titre des articles 37 à 39.

6. Objet des enquêtes du président

Les enquêtes menées aux termes du projet de loi ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de leur recommander des mesures correctives (par. 27(1)). Les enquêtes sont menées, dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité (par. 27(2)).

7. Avis à l'administrateur général et à d'autres personnes

Au moment de commencer une enquête, le président de la Commission de la fonction publique informe l'administrateur général concerné de la tenue de celle-ci et lui fait connaître l'objet de la dénonciation en cause (par. 28(1)). Le président ou la personne qui mène l'enquête peut aussi informer toute personne dont les actes sont visés par la dénonciation de la tenue de l'enquête, et lui faire connaître l'objet de la dénonciation en cause (par. 28(2)).

8. Droit de réponse

Le président n'est pas obligé de tenir d'audiences, et nul n'est en droit d'exiger d'être entendu par lui. Toutefois, si au cours de l'enquête, le président estime qu'il peut y avoir des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptibles de nuire à un particulier ou à un élément du secteur public, il prend, avant de clore l'enquête, les mesures indiquées pour leur donner toute possibilité de répondre aux allégations dont ils font l'objet et, à cette fin, de se faire représenter par un conseiller juridique ou par toute autre personne (par. 28(3)).

9. Accès à donner au président

Si le président de la Commission de la fonction publique en fait la demande, l'administrateur général et le fonctionnaire doivent permettre au président ou à la personne qui mène une enquête l'accès à leur bureau et lui fournir les services, l'aide et les renseignements qu'il peut exiger en vue de l'exécution de sa mission au titre du projet de loi (par. 29(1)). Cette disposition s'applique par dérogation à toute restriction de communication de renseignements prévue sous le régime des autres lois fédérales (par. 29(2)).

10. Pouvoirs du président

Le projet de loi C-11 élargit considérablement les pouvoirs du président de la CFP par rapport à ceux dont aurait été investi le commissaire à l'intégrité du secteur public dont on proposait la nomination dans la mesure précédente, le projet de loi C-25. Pour les besoins de toute enquête qu'il mène en vertu du projet de loi C-11, le président dispose des pouvoirs d'enquête d'un commissaire nommé au titre de la partie II de la *Loi sur les enquêtes* (par. 30(1)), ce qui n'aurait pas été le cas pour le commissaire à l'intégrité du secteur public. La personne que le président convoque à témoigner dans l'exercice des pouvoirs visés au paragraphe 30(1) peut se faire représenter par un conseiller juridique ou par toute autre personne (par. 30(2)). Le président doit, avant de visiter, dans l'exercice des pouvoirs susmentionnés, des lieux occupés par un élément du secteur public, en informer l'administrateur général responsable (par. 30(3)).

11. Exception aux articles 29 et 30

Le paragraphe 31(1) prévoit une exception aux articles 29 et 30 en ce qu'ils ne s'appliquent pas aux renseignements confidentiels du cabinet visés par le paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve du Canada* ou aux renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client. Le président de la CFP ne peut pas utiliser ces renseignements s'ils lui sont communiqués dans le cadre des articles 29 et 30 (par. 31(1)). De même, les articles 29 et 30 ne s'appliquent pas à la personne astreinte au secret à perpétuité, au sens du paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection de l'information*, à l'égard des renseignements opérationnels spéciaux au sens de cette disposition (par. 31(2)).

12. Société Radio-Canada

En ce qui touche la Société Radio-Canada, le président de la Commission de la fonction publique prend en considération la question de savoir si la demande visée à l'article 29 ou l'exercice des pouvoirs visés à l'article 30 perturbera indûment la collection et la diffusion de nouvelles et d'informations par celle-ci (art. 32).

13. Auto-incrimination

En vertu du paragraphe 33, un fonctionnaire ne peut être dispensé de collaborer avec le président de la CFP sous prétexte que les renseignements qu'il donne peuvent tendre à

l'incriminer ou à l'exposer à quelque procédure ou pénalité. Toutefois, ni les renseignements donnés ni la preuve qui en provient ne peuvent être utilisés ou admis pour l'incriminer dans le cadre de poursuites criminelles intentées contre lui, sauf en ce qui concerne les poursuites prévues aux articles 132 (parjure) ou 136 (témoignages contradictoires) du *Code criminel*.

14. Enquête du président sur un autre acte répréhensible

Selon l'article 34, si, dans le cadre d'une enquête sur une dénonciation sous le régime du projet de loi, le président de la CFP a des motifs de croire qu'un autre acte répréhensible a été commis, il peut, sous réserve des articles 23 et 24 (exposés ci-dessus), faire enquête sur cet autre acte. Le cas échéant, les dispositions du projet de loi applicables aux enquêtes faisant suite à une dénonciation s'appliquent.

15. Obtention de renseignements auprès de sources extérieures au secteur public

Si le président de la CFP estime que l'enquête qu'il mène nécessite l'obtention de renseignements auprès de sources extérieures au secteur public, il est tenu de mettre fin à cette partie de son enquête et peut en saisir les autorités qu'il estime compétentes en l'occurrence (art. 35).

16. Transmission des renseignements aux autorités compétentes

S'il a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements obtenus peuvent servir dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale, le président de la CFP peut alors, au lieu ou en plus de poursuivre son enquête, remettre les renseignements qu'il obtient aux agents de la paix compétents pour mener l'enquête ou au procureur général du Canada (par. 36(1)).

Afin de maintenir la séparation entre les enquêtes menées sous le régime du projet de loi et celles que mènent les organismes chargés de l'application de la loi, le président ne peut plus, après avoir remis des renseignements en vertu du paragraphe 36(1), communiquer – à moins qu'il n'agisse en conformité avec une autorisation judiciaire préalable – d'autres renseignements obtenus dans le cadre de son enquête qui portent sur la même question et à l'égard desquels il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée (par. 36(2)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

17. Rapports

L'article 37 dispose que, lorsqu'il fait un rapport à l'égard d'une enquête sous le régime du projet de loi, le président de la CFP peut, s'il le juge à propos, demander à l'administrateur général concerné de lui donner avis, dans un délai déterminé, soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ses recommandations, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite. Le commissaire à l'intégrité du secteur public que l'on proposait de nommer en vertu de l'ancien projet de loi n'avait pas le pouvoir d'imposer aux administrateurs généraux des délais pour réagir à ses recommandations.

Lorsqu'il l'estime nécessaire compte tenu des circonstances, le président de la CFP peut faire rapport au ministre compétent ou au conseil d'administration ou autre organe de direction de la société d'État intéressée, selon le cas, notamment dans les cas suivants :

- à son avis, il n'a pas été donné suite dans un délai raisonnable aux recommandations qu'il a faites;
- il a pris connaissance dans l'exercice de ses attributions d'une situation qui, à son avis, présente un risque imminent, grave et précis pour la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement (art. 38).

Le paragraphe 39(1) oblige le président de la CFP à établir et à remettre au ministre désigné, dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, un rapport annuel de ses activités au cours de l'exercice. Le rapport annuel doit contenir les informations suivantes :

- le nombre de demandes de renseignements généraux relatives au projet de loi;
- le nombre total de dénonciations reçues ainsi que le nombre de celles auxquelles il a été donné suite et auxquelles il n'a pas été donné suite;
- le nombre d'enquêtes ouvertes;
- le nombre et l'état des recommandations que le président a faites;
- les problèmes systémiques ayant donné lieu aux actes répréhensibles;
- les améliorations recommandées que le président juge appropriées;
- toute autre question que le président juge pertinente (par. 39(2)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le paragraphe 39(3) oblige le ministre désigné à déposer un exemplaire du rapport annuel devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de celle-ci suivant la date à laquelle le ministre a reçu le rapport.

En vertu du paragraphe 39(4), le président peut, à toute époque de l'année, présenter au Parlement un rapport spécial sur toute question relevant de ses attributions et dont l'urgence ou l'importance sont telles, selon lui, qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'au dépôt du rapport annuel. Le commissaire à l'intégrité du secteur public dont on proposait la nomination dans l'ancien projet de loi n'était pas investi d'un tel pouvoir. Au lieu de cela, le commissaire aurait pu présenter un rapport spécial au ministre désigné afin de porter à sa connaissance toute question devant, à son avis, être examinée avant le moment fixé pour le dépôt du prochain rapport annuel.

Le paragraphe 39(5) dispose que le gouverneur en conseil peut désigner tout membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada à titre de ministre pour l'application de l'article 39.

K. Interdictions

À l'article 40, il est interdit dans le cadre de la dénonciation d'un acte répréhensible ou d'une enquête sur un acte répréhensible, de faire sciemment une déclaration fausse ou trompeuse, oralement ou par écrit, à un supérieur hiérarchique, à l'agent supérieur désigné en vertu de l'article 10, au président de la CFP ou à une personne agissant en leur nom ou sous leur autorité.

L'article 41 interdit à quiconque d'entraver délibérément l'action de l'agent supérieur désigné en vertu de l'article 10 ou du président de la CFP – ou d'une personne agissant en leur nom ou sous leur autorité – dans l'exercice de leurs attributions sous le régime du projet de loi.

L'article 42 interdit à toute personne sachant qu'un document ou qu'une chose sera vraisemblablement utile à une enquête menée en vertu du projet de loi :

- de détruire, tronquer ou modifier le document ou la chose;
- de falsifier le document ou de faire un faux document;
- de cacher le document ou la chose;
- d'ordonner, proposer ou conseiller à une personne de commettre l'un de ces actes ou de l'amener à le faire de quelque façon que ce soit.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L. Caractère confidentiel

L'article 43 oblige le président de la CFP et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité qui reçoivent ou recueillent des renseignements liés à un prétendu acte répréhensible, à satisfaire aux normes applicables en matière de sécurité aux personnes ayant habituellement accès à ces renseignements et qui les utilisent, et à prêter les serments imposés à celles-ci.

L'article 44 interdit au président de la CFP et aux personnes agissant en son nom ou sous son autorité, sauf si la communication est faite en exécution d'une obligation légale ou est autorisée par le projet de loi, de divulguer les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère le projet de loi.

M. Immunité

Le projet de loi accorde au président de la CFP, et à toute personne agissant en son nom ou sous son autorité, l'immunité en matière civile et pénale pour les actions ou omissions, rapports établis et paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice de leurs attributions (art. 45).

En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées en vertu du projet de loi, le président de la CFP et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints que dans les procédures intentées pour infraction aux dispositions du projet de loi (art. 46).

Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

- les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les pièces produites de bonne foi au cours d'une enquête menée en vertu du projet de loi par le président de la CFP ou en son nom;
- les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi en vertu du projet de loi par le président de la CFP, ainsi que les relations qui en sont faites de bonne foi par la presse écrite ou audiovisuelle (art. 47).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

N. Dispositions générales

La transmission d'un renseignement au président de la CFP sous le régime du projet de loi ne constitue pas en soi une renonciation à la protection dont le renseignement peut faire l'objet (art. 48).

Sous réserve des paragraphes 49(2) et (3), le paragraphe 49(1) interdit au président de la CFP de communiquer des renseignements de la nature de ceux visés aux articles 13 à 24 (concernant les exceptions à la liberté d'accès à l'information contenue dans les dossiers gouvernementaux), à l'article 69 (concernant l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet qui remontent à moins de 20 ans) ou à l'article 69.1 (certificat en vertu de l'art. 38.13 de la *Loi sur la preuve au Canada*) de la *Loi sur l'accès à l'information*, lorsqu'il saisit une autre autorité parce qu'il estime que l'enquête qu'il mène nécessite l'obtention de renseignements auprès de sources à l'extérieur de la fonction publique (art. 35) ou quand il établit un rapport spécial ou annuel au titre du projet de loi.

Le paragraphe 49(2) autorise le président à communiquer des renseignements de la nature de ceux qui sont visés aux articles 13 à 22 de la *Loi sur l'accès à l'information* si ces renseignements ont déjà été communiqués sur demande présentée en vertu de cette loi, si la personne concernée par les renseignements y consent ou si une personne de l'organisation concernée au premier chef par les renseignements qui est autorisée à donner un tel consentement y consent.

Le paragraphe 49(3) autorise le président à communiquer des renseignements de la nature de ceux qui sont visés aux articles 14 à 22 de la *Loi sur l'accès à l'information* lorsqu'à son avis, à la fois :

- il est nécessaire de communiquer ces renseignements afin de saisir une autre autorité en vertu de l'article 35 ou de motiver les conclusions ou recommandations d'un rapport spécial ou d'un rapport annuel établi en application du projet de loi;
- l'intérêt du public à la communication justifie clairement le préjudice pouvant résulter de celle-ci.

Selon le paragraphe 49(4), avant de communiquer en vertu du paragraphe 49(3) les renseignements de la nature de ceux qui sont visés aux articles 15, 16 et 20 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le président doit consulter l'organisation concernée au premier chef par ces renseignements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 5 (à la partie 1 intitulée « Protection des renseignements personnels dans le secteur privé ») de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE) oblige les organisations qui se livrent à des activités commerciales à se conformer aux obligations énoncées dans l'annexe 1 de cette loi concernant la collecte, l'utilisation et la communication des renseignements personnels par ces organisations. La partie 1 de la LPRPDE ne s'applique toutefois pas aux renseignements personnels détenus par les institutions de l'administration fédérale auxquelles la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique et qui sont énumérées à l'annexe de cette loi. L'article 50 du projet de loi prévoit que, par dérogation à l'article 5 de la LPRPDE, dans la mesure où cette disposition s'applique aux obligations énoncées dans l'annexe 1 de cette loi relativement à la communication de renseignements personnels, le rapport de l'administrateur général au président de la CFP sur les mesures prises à la suite des recommandations que ce dernier a faites peut comporter des renseignements personnels au sens du paragraphe 2(1) de la LPRPDE ou de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, selon celle de ces lois qui s'applique à l'élément du secteur public que l'administrateur général dirige.

Le paragraphe 20(4) du projet de loi prévoit que si un fonctionnaire présente au Conseil compétent une plainte en vertu de l'article 20 dans laquelle il affirme avoir été victime de représailles en contravention de l'article 19, la plainte ne peut pas être déférée à l'arbitrage, malgré toute règle de droit ou toute convention à l'effet contraire. Selon l'article 51, sous réserve du paragraphe 20(4), le projet de loi ne porte pas atteinte au droit du fonctionnaire de présenter un grief sous le régime de l'article 91 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, ni au droit de l'arbitre d'instruire une plainte sous le régime de l'article 242 du *Code canadien du travail*.

O. Obligations des organismes exclus

Pour des raisons de sécurité, la définition de « secteur public » à l'article 2 du projet de loi précise que, sous réserve des articles 52 et 53, elle ne s'applique pas aux Forces canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité, au Centre de la sécurité des télécommunications ni à la GRC pour ce qui est de ses membres, des gendarmes auxiliaires et des personnes employées sensiblement aux mêmes conditions que ses membres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Toutefois, l'article 52 prévoit que les responsables de ces organismes exclus doivent établir, dans les meilleurs délais possibles après l'entrée en vigueur de la disposition, un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs qui doit, de l'avis du Conseil du Trésor, être similaire à celui établi au titre du projet de loi.

En vertu de l'article 53, le gouverneur en conseil peut, par décret, rendre applicable à un organisme exclu de la définition de « secteur public » à l'article 2 toute disposition du projet de loi, avec les modifications nécessaires que le décret précise.

P. Examen quinquennal

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'article 54, le ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada doit veiller à ce que la loi et son application fassent l'objet d'un examen indépendant, et doit faire déposer un rapport de l'examen devant chaque chambre du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de cette chambre suivant la fin de l'examen.

Q. Modifications

Les articles 55 à 59 énoncent des modifications corrélatives et des modifications de coordination à apporter à d'autres lois par suite de l'adoption du projet de loi.

Dans des dispositions qui ne faisaient pas partie du projet de loi précédent, les articles 55, 57 et 58 du projet de loi C-11 modifient l'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le paragraphe 9(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* et l'article 22 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, respectivement, de façon à renforcer davantage la protection de l'identité des parties aux dénonciations d'actes répréhensibles au sein des organisations.

L'article 56 modifie l'annexe de la *Loi sur la preuve au Canada* en y ajoutant, comme article 20 : « Le président de la Commission de la fonction publique, pour l'application de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* ».

L'article 59 comporte plusieurs dispositions de coordination qui modifieront le projet de loi à l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et du projet de loi.

R. Entrée en vigueur

Les dispositions du projet de loi, autres que les dispositions de coordination de l'article 59, entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret (par. 60(1)).

Conformément au paragraphe 114(4) du *Régime de pensions du Canada*, la mention « Office d'investissement du régime de pensions du Canada » figurant à l'annexe entre en vigueur à la date fixée par décret (par. 60(2)).

COMMENTAIRE

À ce jour, il y a eu très peu de commentaires dans la presse au sujet du projet de loi C-11.

Le 8 octobre 2004, cependant, le jour même où le projet de loi C-11 a été déposé à la Chambre des communes, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC), un syndicat national représentant quelque 42 000 professionnels fonctionnaires, a publié un communiqué de presse[4] indiquant qu'il était heureux de constater la rapidité avec laquelle le gouvernement avait présenté son projet de loi révisé visant à protéger les employés dénonciateurs d'actes répréhensibles. « C'était la bonne chose à faire », a déclaré Steve Hindle, le président du syndicat.

M. Hindle a ensuite ajouté :

> Bien que le gouvernement ait cherché à s'attaquer à certaines des lacunes du projet de loi précédent, quelques failles subsistent, par exemple :
>
> - Sa couverture est trop restreinte. En effet, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Centre de la sécurité des télécommunications et les Forces armées canadiennes en sont exemptés.
>
> - Le rôle des syndicats au niveau de la représentation des membres reste à clarifier. Les syndicats peuvent-ils agir comme substituts si les employés mêmes ne souhaitent pas recourir à la dénonciation?

---

(4) Institut professionnel de la fonction publique du Canada, *Le dépôt du projet de loi révisé sur la protection des dénonciateurs d'actes répréhensibles : la bonne chose à faire, selon l'Institut*, communiqué, 8 octobre 2004.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Le rôle d'une tierce partie indépendante relégué au président de la Commission de la fonction publique est sujet à caution. Les employés continuent de percevoir le président de la Commission de la fonction publique comme faisant partie de l'entourage du sous-ministre, ce qui ne lui confère pas une indépendance totale.

Il a conclu en disant : « Nous croyons que ces failles auraient pu être comblées si le gouvernement avait pris le temps, durant la saison estivale, de s'asseoir et de discuter avec les intéressés avant de déposer ce projet de loi. J'incite maintenant le Parlement à travailler avec diligence pour apporter les améliorations qui s'imposent pour garantir que les Canadiens pourront compter sur une protection efficace en matière de dénonciation. »